

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAROLINE DE FÁTIMA HELPA

ESTUDOS SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL PÓS-1988:  
ANTOLOGIA DE PENSAMENTOS

CURITIBA  
2013

CAROLINE DE FÁTIMA HELPA

ESTUDOS SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL PÓS-1988:  
ANTOLOGIA DE PENSAMENTOS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Sociologia Política, do Curso de Especialização em Sociologia Política, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA  
2013

## **RESUMO**

Considerando a importância dos antecedentes formadores do regime democrático que vigora no Brasil pós-1988 para se obter maior compreensão sobre a dinâmica política atual, este estudo tem por escopo, ainda que de maneira breve, reunir o aporte teórico que versou sobre a transição política ocorrida no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990. Para tanto, fará uma breve introdução sobre os conceitos de transitologia e consolidologia, disciplinas emergentes nas décadas de 1970 a 1990, e sobre as etapas identificadas pelos autores no processo de transição, quais sejam, transição em sentido estrito, liberalização, democratização e consolidação. Passa, então, à análise do que se entendeu por circunstâncias principais à passagem do autoritarismo ao regime democrático, seja a crise econômica do país ou a higidez da instituição militar, abalada pela permanência e ingerência no poder político, e das características da transição brasileira. Por fim, apresenta os reflexos que a transição ocasionou ao regime político erigido pela Constituição Federal de 1988, identificados pela dinâmica política levada a efeito na década de 1990.

Palavras-chave: transição política, Brasil pós-1988, autoritarismo e democracia.

## **ABSTRACT**

Recognizing the importance of the antecedents that influenced the democratic regime in force in Brazil since 1988 to the comprehension of the current political dynamics, this study aims to present in synthesis the theories of the political transition occurred in Brazil in the 1980's and 1990's. Therefore, it proceeds to a brief introduction about the concepts of transitology and consolidology, disciplines that emerge from 1970's to 1990's, and the stages identified by the authors in the transition process: transition in the strict sense, liberalization, democratization and consolidation. Then, the study turns to the analysis of the main circumstances that lead the transition from the authoritarianism to the democratic regime, as the economic crisis or the preservation of the military institution affected by the permanence and interference in the political field, and the characteristics of the Brazilian transition. Finally, it presents the reflections of the transition in the political regime built by Federal Constitution of 1988, identified through the political dynamics carried out in the 1990's.

Key-words: political transition, Brazil post-1988, authoritarianism and democracy.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	2
<b>ABSTRACT</b>	3
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	5
<b>2 PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS</b>	6
2.1 TRANSITOLOGIA E CONSOLIDOLOGIA	6
2.2 TRANSIÇÃO, LIBERALIZAÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO	8
2.3 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA SOCIEDADE EM TRANSIÇÃO	11
<b>3 TRANSIÇÃO NO BRASIL</b>	13
3.1 BREVE RESGATE DA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO: DA GARANTIA MILITAR AOS GOVERNOS CIVIS AO GOVERNO MILITAR	13
3.2 ECONOMIA E HIGIEZ DA INSTITUIÇÃO MILITAR: PRINCIPAIS CIRCUNSTÂNCIAS	14
<b>4 REFLEXOS DA TRANSIÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-1988</b>	20
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	28
<b>REFERÊNCIAS</b>	29

## 1 INTRODUÇÃO

Constantemente tem-se aventado a necessidade de fortalecimento de uma democracia cidadã no Brasil, o que leva à reflexão sobre as origens recentes de sua formação. Para se entender o atual estado de nossa democracia, uma das variáveis explicativas que pode ser buscada é que se refere às condições e trajetória da transição política levada a efeito no país, a dizer, como o processo de transição influenciou em sua consolidação. Os estudos pertinentes ao tema registram a transição brasileira como a mais longa, operada por um processo de liberação lento e gradual, tal como o adjetivou o General Ernesto Geisel, nos idos de 1974, ano de seu início. Até a assunção do poder novamente por civis, em 1985, passou-se 11 anos, sucedidos por mais 5 anos para que um Presidente da República fosse eleito pelo voto popular. A proposta do estudo não é inovar sobre o tema, tampouco levantar uma hipótese a ser debatida e dirimida, mas tão-somente apresentar uma breve revisão bibliográfica acerca das circunstâncias que engendraram a transição, suas características e reflexos para a configuração política e institucional do regime atual, erigido pela Constituição Federal de 1988.

Para tanto, na primeira parte, o estudo fará uma breve abordagem sobre os conceitos de transitologia e consolidologia, disciplinas surgidas no âmbito das ciências sociais na tentativa de explicar as diversas transições ocorridas no mundo a partir da segunda metade da década de 1970, em abordagem focada em fatores eminentemente políticos, em contraposição às análises macroestruturais anteriores. Passará, então, à diferenciação feita entre as fases da transição e à apresentação das características identificadas nas sociedades em transição favoráveis à sua efetivação. Na segunda parte, trará o resgate do contexto político de quebra da intermitência de tomada do poder pelos militares, cuja atuação sempre esteve presente nos momentos de crise na história nacional sem que houvesse, entretanto, antes de 1964, a longa permanência até a transferência ao governo civil. Em seguida tratará das circunstâncias que engendraram a saída dos militares, bem como das características da transição política havida no Brasil. Na terceira parte, o estudo apresentará os reflexos que a dinâmica da transição política trouxe à democracia desenvolvida sob a égide da Constituição Federal de 1988. Observará a divisão da literatura relativa à democratização brasileira em duas vertentes explicativas.

## 2 PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

### 2.1 TRANSITOLOGIA E CONSOLIDOLOGIA

A grande incidência de transformações nos regimes de governo adotados em diferentes regiões do mundo, derivada, sobretudo, da impossibilidade de sustentação de lideranças autoritárias, fez florescer nas últimas duas décadas estudos específicos sobre a trajetória de mudanças, os quais podem ser identificados sob a denominação de transitologia e consolidologia.

A partir de 1974, identificou-se o encerramento de oitenta e cinco regimes autoritários, cujas transições resultaram em trinta democracias estáveis, nove democracias que perduraram por pouco tempo, antes de serem suplantadas, oito democracias bastante instáveis ou que excluem grupos importantes da competição, quatro regimes militares e, por fim, trinta e quatro novos regimes autoritários. (GEDDES, 2001, p. 222),

As disciplinas, emergentes nas décadas de 1970 a 1990, tem por escopo, então, “estudar os processos de saída de regimes autoritários, adotando um modelo de democracia calcado nas experiências dos países de democracias antigas, particularmente os europeus e os Estados Unidos”. (MONCLAIRE, 2001, p. 61-62).

A transitologia consiste em uma tentativa de “sistematização teórica a partir das experiências de mudança de regime político acontecidas, desde 1974, no sul da Europa e na América Latina”. (VITULLO, 2001, p. 53). O termo não deve ser visto, porém, como pejorativo no sentido de que tende somente a descomplicar a análise do tema, pois contém as diferenças entre os enfoques sob ele agrupados. (DOBRY, 2007, p. 17).

Elenca-se quatro características comuns aos trabalhos que tratam da transição. Em primeiro lugar, os estudos objetivam mudar o foco estruturalista anterior, voltando atenção às elites políticas, suas estratégias e opções. A democracia passou a ser compreendida como “o resultado das habilidades, tomadas de decisões e estratégias racionais desdobradas pelos grupos dirigentes e atores políticos mais relevantes [...] já não mais pelas grandes questões econômicas ou sociais”. (VITULLO, 2001, p. 54-55). Tratou-se de uma reação ao baixo valor explicativo das teses condicionalistas anteriores, fomentada pela expansão do individualismo metodológico nas ciências sociais. Os transitólogos, fugindo de

concepções de predestinações históricas, deixam em segundo plano os fatores econômicos, sociais e culturais, consagrando “toda a sua atenção às ‘estratégias dos atores relevantes’ e à própria conduta da mudança política”. (MONCLAIRE, 2001, p. 61-62).

Em segundo lugar, tem-se o excepcionalismo metodológico, pois os estudos se referem a fatos excepcionais que não podem ser tratados pelas explicações estruturais tradicionais, que retornarão com o término da transição. Em terceiro, verifica-se a adoção de uma concepção sequencial ou gradualista, isto é, os estudos partem da existência de etapas até que se atinja a democracia. Por fim, a quarta característica dos estudos é a tendência de trabalhar com diferentes situações concomitantemente, estabelecendo paralelos entre elas, a exemplo do Sul da Europa e da América Latina, a fim de “prever ou explicar o tipo de regime que será construído”. (VITULLO, 2001, p. 54).

De maneira clássica, os trabalhos sobre a transição distinguem várias fases sucessivas em seu processo, tais como, a liberalização do regime autoritário, a democratização ou transição em sentido estrito e a consolidação, que resulta, fundamentalmente, da institucionalização de determinadas características inerentes ao sistema democrático, permissivo de uma democracia autossustentável, a exemplo da institucionalização dos conflitos econômicos. (DOBRY, 2007, p. 19). Referidas fases serão objeto de análise mais cuidadosa em tópico próximo.

A consolidologia, por sua vez, emergiu enquanto identificação da possibilidade de não se alcançar com a transição um regime efetivamente democrático. Isto é, a transitologia reformada passou a considerar a transição como fase sucedida pela consolidação democrática, cujos critérios de aferição compõem o objeto de estudo da consolidologia. Para os consolidólogos “o objeto da sua disciplina não é mais, contrariamente à transitologia, os modos de surgimento (e a sua tipificação) das novas regras de conquista do poder” e sim “o grau de institucionalização das regras que caracterizam os novos regimes”. (MONCLAIRE, 2001, p. 63-64).

Deve-se anotar que as disciplinas em comento são objeto de diversas críticas, a exemplo da indicação de excessiva abstração e formalidade dos modelos explicativos por ela adotados e da desconsideração de “fatores sócio-econômico-culturais em favor de esquemas jurisdicistas e estritamente politicistas. (MONCLAIRE, 2001, p. 61). O conjunto de críticas, entretanto, dada a brevidade do



presente ensaio, não será nele retratado, de modo que se endereça o leitor, neste ponto, aos trabalhos especializados na temática<sup>1</sup>.

## 2.2 TRANSIÇÃO, LIBERALIZAÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

A palavra transição, por si só, evoca a existência de um antecessor e um sucessor, os quais se referem, na presente análise, às formas de governo do Estado brasileiro no período que se iniciou em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel na presidência da república (LINZ; STEPAN, 1999, p. 204), em um contexto marcado pelo autoritarismo, e se espraia até meados da década de 1990, sem que se possa fixar, com absoluta precisão, um marco final, já que há divergência entre os estudos que versam sobre o tema, quanto ao grau de democratização no Brasil.

O'Donnell e Schmitter (1988, p. 22-23) definem transição como o período compreendido “entre um regime político e outro [...] se delimitam, de um lado, pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e, de outro, pela investidura de alguma forma de democracia”, retorno a outro regime autoritário ou pelo surgimento de regime revolucionário. Sua característica principal é, então, a indefinição das regras do “jogo político”, dadas as frequentes mudanças nelas procedidas pelos detentores autoritários de poder a fim de fornecer garantias individuais ou coletivas.

Como visto, a democracia não constituiu o único resultado possível e mesmo na hipótese de emergência de uma democracia, poderia o regime não ser autossustentável (PRZEWORSKI, 1994, p. 60). Não se pode, portanto, “identificar na transição política uma trajetória em direção a um ponto que, de qualquer forma, seria a realização plena da democracia liberal”. (CODATO, 2005, p. 92).

Quanto às fases da transição, o primeiro movimento político em direção à democratização é a liberalização, que pode ser definida como a

adoção de instituições democráticas formais e a simultânea inclusão dos quatro princípios que dão a essas instituições seu verdadeiro conteúdo democrático: consenso no tocante às regras do jogo, responsabilidade política dos dirigentes, direito a ampla representação política e alternância de poder (MARTINS, 1988, p. 129-130).

---

<sup>1</sup> Os autores citados no tópico compõem a ala crítica, sendo os textos referenciados fontes específicas de pesquisa.

Tal movimento é concebido por O'Donnell e Schmitter como a “redefinição e de extensão de direitos”, que se distingue da democratização. Esta é conceituada pelos autores como os

[...] processos mediante os quais as regras e procedimentos da cidadania são aplicados a instituições políticas previamente dirigidas por outros princípios (por exemplo, controle coercitivo, tradição social, julgamento por especialistas ou prática administrativa), ou são expandidos, para incluir pessoas que antes não gozavam desses direitos nem estavam submetidas a essas obrigações (por exemplo, não-contribuintes, analfabetos, mulheres, minorias étnicas, estrangeiros residentes) ou, ainda, estendidos de forma a dar conta de temas e instituições que previamente não se encontravam sujeitas à participação dos cidadãos (por exemplo, agências estatais, estabelecimentos militares, organizações partidárias, associações de interesses, empresas produtivas, instituições educacionais, etc.) (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 26).

Em convergência com os conceitos de O'Donnell e Schmitter, Martins (1988, p. 110-113) definiu transição como “mudanças que podem ser introduzidas no regime sem transformá-lo num regime distinto, ou como a transformação efetiva do regime [que] pode durar um longo tempo”. Para o autor, as transições podem ser contínuas ou descontínuas, a depender da capacidade da “elite dirigente de lidar com situações críticas”, sendo que sua caracterização, essencial para a definição do conceito de liberalização, só pode ser levada a efeito, com maior rigor, *a posteriori*, pois o processo pode ser marcado por movimentos contraditórios e intercambiáveis.

A ocorrência de retrocessos e contradições permite elencar três principais características verificáveis a partir do colapso dos regimes autoritários, quais sejam, a permeabilidade de processos mais ou menos contínuos de adaptação e mudança, a independência da mudança de uma completa derrubada, podendo ocorrer por meio de evolução, e o estabelecimento de um regime democrático como um dos resultados possíveis. (MARTINS, 1988, p. 108).

A democratização, assim como a liberalização, não cumpre uma sequência lógica de atos, tampouco é irreversível (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 26) e “requer a competição aberta pelo direito de conquistar o controle do governo, o que, por sua vez, exige eleições competitivas livres” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 22), cujo resultado definirá quem serão os ocupantes do governo. É, portanto, conceito mais amplo que a liberalização.

Em um contexto intercambiável, o pacto democrático detém papel de equilíbrio em estratégias que alteram o curso da adesão voluntária e descentralizada

dos indivíduos ao regime, tendo por vetor a criação de novas instituições (PRZERWORSKI, 1994, p.62-63). Ou seja, as instituições devem ser capazes de impulsionar a adesão e deter autoridade suficiente para não serem desmanteladas a cada conflito emergente.

A criação das instituições aptas a estimular a adesão encontra importante antecedente no potencial multiplicador da liberalização, pois o exercício de direitos e garantias intensificado pelos atores políticos a torna mais plausível e aumenta para o governo o custo da supressão, em termos de legitimidade. (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 24-27).

OU seja, a institucionalização dos instrumentos democráticos permite a consolidação democrática, identificada “quando a ‘anormalidade’ já não constitui a característica principal da vida política; acontece quando os atores estabelecem – e respeitam – um conjunto de normas” para o acesso a cargos de governo, a resolução de conflitos e para a tomada de decisões estatais. (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 107).

Przeworski (1994, p. 66-73) enfatiza que, em contraponto à imprevisibilidade e variabilidade derivada da vontade do ditador, as instituições democráticas não funcionam por mecanismos aleatórios, havendo por parte delas deliberação e decisão justificáveis e não movidas pelo “recurso aos dados”, em analogia que faz a determinados jogos de azar, de modo que os resultados do processo democrático não são incertos. Isto é, “numa ditadura, os resultados são deduzidos a partir apenas das preferências de um ator; numa democracia, das preferências em conflito e das regras”.

Para além da identificação das três fases compostas pela liberalização, democratização e consolidação, é possível diferenciar a transição democrática completa da democracia consolidada. (LINZ; STEPAN, 1999, p. 21).

A transição democrática completa ocorre quando os procedimentos políticos vigentes lideram a um governo eleito, que detém real autoridade para criar novas políticas, acompanhado pela tríplice repartição de poderes, também dotados de poder *de jure* e independente (LINZ; STEPAN, 1999, p. 21). Ou seja, o conceito não se resume à existência de eleições livres, mas engloba um acordo quanto aos “acertos institucionais específicos” no intuito de evitar falácias eleitoralistas (LINZ; STEPAN, 1999, p.22).

A democracia consolidada, por sua vez, é entendida enquanto a combinação de dimensões comportamentais, atitudinais e constitucionais, resultando no “único jogo disponível na sociedade”, na medida em que nenhum grupo político intenta derrubar o regime democrático, a maioria da sociedade acredita que modificações políticas somente podem ocorrer no bojo da democracia e os atores políticos creem que os conflitos serão resolvidos com observância às normas estabelecidas. Em síntese, “com a consolidação, a democracia se torna rotina, além de profundamente internalizada na vida social, institucional e até mesmo psicológica” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 23-24).

Como visto, embora as expressões não sejam sinônimas, detêm estreita relação histórica, no sentido de que a liberalização, na maioria dos casos, compõe estágio antecessor que dá início à transição e à democratização, para posterior consolidação.

### 2.3 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA SOCIEDADE EM TRANSIÇÃO

Para identificar as características da transição havida no Brasil, recorre-se em primeiro lugar às proposições gerais de Linz e Stepan (1999, p. 25-32) sobre as características necessárias para que a transição desemboque na consolidação da democracia.

Os autores elencam cinco campos de interação essenciais em uma comunidade política, sendo que esta deve compor, necessariamente, um Estado, já que a democracia é, por definição, uma forma de governo de Estado.

O primeiro é a sociedade civil livre e ativa, como uma “aspiração normativa e um estilo de organização que teve grande capacidade de mobilizar a oposição aos regimes burocráticos-autoritários liderados pelos militares na América do Sul, de forma mais patente no Brasil”. O segundo é composto pela sociedade política, com capacidade de se organizar com o objetivo específico de reivindicar controle sobre o aparato estatal e o poder público. Seria, então, o refinamento político da sociedade civil, que opera em relação de complementaridade à sociedade política.

Ambas as sociedades necessitam operar em um estado de direito, tido como terceiro campo de interação, de cunho constitucional de autolimitação de governo, apoiado “por uma forte cultura legal na sociedade civil”. O estado de direito será, por sua vez, operacionalizado por uma burocracia, que compõe o quarto campo,

essencial à efetividade do monopólio exclusivo do uso legítimo da força. Por fim, há a sociedade econômica compondo o quinto campo, caracterizada pela intervenção do estado no mercado, a fim de torná-lo social e politicamente regulado. Para os autores, portanto, “a democracia é mais que um regime; ela é um sistema de interações”. (LINZ; STEPAN, 1999, p. 25-32).

A partir da identificação das características do regime não-democrático anterior, é possível conhecer quais seriam as dificuldades enfrentadas pelo novo regime, a dizer, quais campos teriam de ser desenvolvidos para que se alcançasse a consolidação.

De acordo com as características delineadas por Linz e Stepan (1999, p. 77), é possível afirmar que o regime autoritário brasileiro, dotado de pluralismo político limitado e econômico e social amplo, em seu estado tardio, seria o mais propício à democratização, vez que caracterizado por uma sociedade civil forte, uma cultura legalista que favoreceu o constitucionalismo e o estado de direito, uma burocracia estatal relativamente eficiente, que opera de acordo com normas profissionais, e uma sociedade econômica razoavelmente institucionalizada.

Diante de tal quadro, segundo os autores, a esse estágio de comunidade política, “o primeiro e único item necessário, na agenda inicial da democratização, se relaciona à sociedade política, ou seja, a criação de autonomia, da autoridade, do poder e da legitimidade das instituições democráticas” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 77).

O'Donnell e Schmitter (1988, p. 45-46) observam que houve no Brasil grande capacidade de recuperação das instituições representativas, formadas em momento anterior à emergência do regime autoritário. Tal fenômeno foi propiciado, segundo os autores, pela opção do regime autoritário de não desmantelar as instituições básicas do regime democrático, mas de lançar sobre elas distorções, o que resultou em um processo de transição mais lento, já que eventuais resultados indesejáveis davam ensejo a novos retrocessos na liberalização.

Delineadas as fases da transição, composta pela liberalização, democratização e consolidação, bem como as características identificáveis no contexto Brasileiro à época, favoráveis ao processo de abertura política e transição do regime autoritário para o democrático formalizado na Constituição Federal de 1988, o estudo passa às razões que fomentaram e permitiram a democratização nacional.

### 3 TRANSIÇÃO NO BRASIL

#### 3.1 BREVE RESGATE DA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO: DA GARANTIA MILITAR AOS GOVERNOS CIVIS AO GOVERNO MILITAR

Ao lançar olhos sobre a história brasileira, de maneira clara percebe-se que os militares nunca estiveram afastados da cena política, sobretudo após a Revolução de 1930. Antes de 1964 os militares exerciam um papel moderador, ou seja, eram chamados a depor governos, porém não havia assunção e permanência no poder e sim transferência a outro governo civil, já que não convencidos de sua legitimidade e capacidade para governar. (FICO, 2004, p. 42).

A perspectiva mudou no contexto do governo de João Goulart, que caracterizou um novo contexto político-social marcado por uma intensa crise econômico-financeira, constantes crises político-institucionais, crise do sistema partidário, ampla mobilização política das classes populares paralelamente a uma organização e ofensiva política dos setores militares e empresariais, ampliação do movimento sindical operário e dos trabalhadores do campo e um inédito acirramento da luta ideológica de classes. (TOLEDO, 2004, p. 13).

Para Codato (2005, p. 86), em 1964, a dita ação final das Forças Armadas contra a “democracia populista” vigente não teve caráter intermitente com um objetivo preciso, como as anteriores, cujo escopo era “combater a ‘desordem’ (a política de massas) ou o ‘comunismo’ (a política social) ou a ‘corrupção’ (*i. e.*, a política propriamente dita)”. Houve, portanto, a conversão da anterior garantia militar aos governos civis em um governo efetivamente militar, em evidente mudança do regime político por meio de um movimento institucional das Forças Armadas. (CODATO, 2005, p. 87).

Diante da percepção que tinham de falência das instituições civis e de ameaça à manutenção do binômio hierarquia-disciplina provocada pelas supostas aspirações comunistas do governo de João Goulart, houve uma mudança de padrão, passando os militares a “supor a necessidade de um governo militar autoritário que pudesse fazer mudanças radicais e eliminar alguns atores políticos”. (FICO, 2004, p. 43). A qualificação técnica dos oficiais realizada na Escola Superior de Guerra e a doutrina de segurança nacional deram às Forças Armadas um nível de confiança relativamente alto de que contavam com membros detentores de

solução para a situação política enfrentada, bem como capacitados ao exercício direto do poder no governo nacional. (FICO, 2004, p. 43).

A Escola Superior de Guerra teve papel preponderante à ruptura institucional de 1964, pois suas formulações doutrinárias e seu caráter ideológico serviram à elaboração de um projeto político para o país, que articulava de maneira coerente a segurança com o desenvolvimento econômico, e, ainda, auxiliaram a sustentação, no plano simbólico, de relações assimétricas entre civis e militares dentro do Estado. (SANTOS, 2007, p. 154).

Não se pretendia, pois, promover uma verdadeira revolução no país, já que não se buscava a afirmação de uma ideia ou doutrina, mas sim o bloqueio de inovações e avanços democráticos. O movimento político-militar de 1964 representou, assim, um golpe contra as reformas sociais de base pretendidas pelo governo Goulart e defendidas por amplos setores da sociedade brasileira. Tratou-se de um golpe contra a incipiente democracia política brasileira, para além de representar “uma ação repressiva contra a politização das organizações dos trabalhadores (no campo e nas cidades)”, a exemplo das 430 paralisações que foram perpetradas nos primeiros três anos do governo Goulart, e “um estancamento do amplo e rico debate ideológico e cultural que estava em curso no país”, como as propostas do liberalismo não-desenvolvimentista, liberalismo desenvolvimentista, desenvolvimentismo privatista, desenvolvimentismo nacionalista e socialismo/comunismo. (TOLEDO, 2004, p. 14-15).

As cúpulas das Forças Armadas utilizaram-se, portanto, da crise política da década de 1960 para justificar a importância e imprescindibilidade de seu papel dirigente, vindo a tomar o poder para, em sequência, informar a modificação do regime ditatorial na década de 1970 e modelar a forma de governo por elas desejada ao término de sua vigência na década de 1980, a fim de preservar sua autonomia institucional na década de 1990. (CODATO, 2005, p. 87).

### 3.2 ECONOMIA E HIGIEDEZ DA INSTITUIÇÃO MILITAR: PRINCIPAIS CIRCUNSTÂNCIAS

Pode-se identificar na literatura que versa sobre a transição ocorrida no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 duas correntes interpretativas diversas, porém,

convergentes em determinados aspectos, dos fatos que engendraram a saída dos militares do poder e a retomada, ou devolução, do poder aos governantes civis.

Para uma parcela dos autores, pode-se atribuir a fatores de cunho eminentemente econômico a motivação para a retirada dos militares. Isto é, a crise econômico-financeira insustentável após os anos de desenvolvimento a qualquer custo teria rebaixado a legitimidade dos governantes autoritários, sobretudo junto às elites econômicas, que passaram do apoio ao rechaço com a ameaça de prejuízos à estabilidade de seus negócios.

Para outros, entretanto, a transição não se explica apenas e principalmente por fatores econômicos, ainda que importantes à sua dinâmica, mas sim por ameaças à estrutura interna da hierarquia e disciplina militar, as quais estavam gradativamente sendo minadas pelas inversões de poder, mormente nos quadros responsáveis pela inteligência e repressão do período. Determinadas práticas de subversão dos militares não integrantes dos altos escalões de comando, quando já se apregoava a diminuição da violência de Estado, levou o governo militar a calcular sua saída, a fim de evitar o completo desvirtuamento dos valores militares essenciais à manutenção das instituições castrenses.

Grande parte dos especialistas em transição concorda que o mau desempenho da economia desemboca em alta probabilidade de colapso dos regimes autoritários, visão esta que se sustenta por estudos quantitativos. Não se desconsidera, entretanto, que “uma das generalizações mais aceitas era que não existe transição cujo início não seja consequência, direta ou indireta, de divisões importantes no interior do próprio regime autoritário”, conclusão que deriva, sobretudo, das análises feitas sobre as transições latino-americanas, em que os dados demonstraram que o início da caminhada em direção à democracia estava nas divisões internas dos governos militares. (GEDDES, 2001, p. 226).

Nas análises procedidas por O'Donnell percebe-se a influências dos dois fatores, vez que tanto o viés econômico quanto o institucional compõem variáveis explicativas para a transição.

Segundo ao autor, o regime pré-transicional identificado no período, em grande parte da América Latina e no Brasil, denominado regime burocrático-autoritário, promoveu a exclusão coercitiva do setor popular do cenário político, instrumentalizada pela sistematicidade e rigor no uso da repressão e pelo apoio do capital urbano e agrário. Quanto ao caso brasileiro, haveria duas razões para o êxito



no controle por parte do regime sobre a transição: o sucesso do crescimento econômico, sustentado mesmo em momentos de crise social e econômica, e a fragilidade do setor popular brasileiro em termos organizacionais que resultava em baixa ativação política.

A ligação entre as forças armadas e os atos repressivos, a depender de sua intensidade e modo de execução, a exemplo de torturas, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, dentre outros, liderou seus perpetradores à formação de um bloco que se opôs à transição (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 55) e reivindicou garantias, tal qual a anistia concedida no Brasil, que abarcou tanto opositores quanto os agentes estatais, o que denota a superveniência de fração no âmago da instituição militar.

Para o autor, portanto, a intensificação e disseminação da exigência democrática, em 1982, derivou do encontro entre a crise social e econômica e os longos anos de liberalização, permitindo a quebra do controle estrito do regime sobre a transição e seu término em 1984, por meio dos pactos implícitos e explícitos firmados por Tancredo Neves com setores das Forças Armadas e com líderes do partido do regime<sup>2</sup>. (O'DONNELL, 1988, p. 17-22).

Partindo dos dois fatores principais, mas dando prevalência ao econômico Martins afirma que o regime autoritário propugnava que a sociedade brasileira não detinha maturidade política para a adoção de uma “verdadeira democracia”, sendo pré-condição o desenvolvimento capitalista, fortalecido pela expansão do papel normativo e empresarial do Estado na economia. Para tanto, o governo ditatorial promoveu a supressão de direitos civis e políticos e instalou uma superioridade do Poder Executivo em relação aos demais. Buscou, portanto, a legitimação política por meio do desempenho econômico, já que as leis eleitorais sofriam constantes modificações e supressões, bem como apelou a políticas redistributivas à classe média e a medidas de bem-estar às classes mais desfavorecidas. Nesse passo, a caracterização do desenvolvimento capitalista como uma consequência intrínseca ao regime militar, levou a uma “afinidade eletiva” entre os interesses empresariais e

---

<sup>2</sup> Sobre a existência de pactos, O'Donnell (1988, p. 28) afirma que os “políticos ou econômicos são facilitados se uma das seguintes condições é satisfeita: quando a sociedade civil (especialmente o setor popular) é fracamente organizada e politicamente inativa ou, inversamente, quando os níveis de organização social e ativação política são relativamente altos e há um sistema partidário razoavelmente forte e representativo, especialmente no tocante ao setor popular. A primeira condição leva a acordos elitistas estreitos e exclusivistas, não perturbados por ‘surto demagógicos’. A segunda permite, em princípio, compromissos mais abrangentes, a serem elaborados e implementados por atores políticos institucionalizados”.

a ideologia do regime que garantiu a este amplo apoio passivo e considerável liberdade às decisões. (MARTINS, 1988, p. 114-118).

Para o autor, a desaceleração econômica gerou, então, dissidência daqueles que antes eram os beneficiários diretos do regime e erodiu sua base social, ocasionando maior instabilidade política. Não seria, portanto, “a falta de legitimidade política *per se* que torna o regime autoritário vulnerável à crítica política” e sim a crítica proveniente dos grupos dissidentes, cujos interesses não estariam mais representados adequadamente dada a incapacidade do desempenho econômico. (MARTINS, 1988, p. 119-120).

A política de liberalização veio, então, para aliviar os sintomas da falência do regime autoritário, motivo pelo qual “manteve tanto a iniciativa quanto o controle do processo de liberalização por tanto tempo”. (MARTINS, 1988, p. 123).

A liberalização foi operacionalizada com a criação de um partido de oposição “confiável”, a fim de evitar embates reais entre defensores e opositores do regime. Com isso, deu-se azo à impressão que a liberalização seria “irreversível” e que a “transição para o regime civil-democrata poderia ser completada em um ‘futuro próximo’”. (MARTINS, 1988, p. 127).

Sob o viés de risco à estrutura militar, Martins afirma que, em plano interno, o governo militar estaria exposto a “lutas intestinas”, decorrentes das “clivagens no interior das Forças Armadas [...] que podiam tomar a forma de oposição ‘interna’ ao governo”, ao passo que o isolamento em relação à sociedade civil “tornou quase impossível o estabelecimento de alianças políticas entre dissidentes militares e oponentes civis”. (MARTINS, 1988, p.121). Tal situação foi agravada pela autonomia que os serviços de inteligência e repressão adquiriram dentro do aparato estatal, o que contribui com a “impopularidade dos militares e ajudou a transformar ex-protagonistas do regime (a igreja, associações profissionais, etc.) em dissidentes ou mesmo opositores ativos”. (MARTINS, 1988, p. 122).

Codato (2005, p. 96-97), por sua vez, dá prevalência explicativa ao fator institucional e alerta que a mudança da “forma de governo, em 1974, obedece antes a dificuldades internas do próprio ‘regime militar’”, de modo que não se pode associar “o propósito reformista de Geisel-Golbery a motivos mais globais do tipo ‘crise econômica’ ou ‘crise social’”. Para o autor, não é possível compreender a liberalização do regime, com a introdução “de certas instituições e práticas liberais sem ter presente, por exemplo, a alteração nas correlações de força entre os

aparelhos (e seus respectivos controladores) que integram o sistema estatal” (CODATO, 2005, p. 89).

O “projeto inicial” dos militares ocupantes do governo, após 1974, propunha, então, uma “mudança política” e não propriamente uma transformação. Adotou-se, para tanto, medidas de liberalização do regime ditatorial e não de democratização do sistema político, por meio da reintrodução de determinados direitos liberais clássicos, em “estratégia incremental e moderada, sob a direção do governo e com a colaboração da oposição ‘responsável’”. (CODATO, 2005, p. 92-93).

Isto é, os militares objetivavam introduzir somente alterações de grau no regime, as quais não desembocariam na mudança de sua natureza. Intentou-se, pois, proceder à institucionalização do regime ditatorial em um “um autoritarismo sem ditadura”<sup>3</sup>. Para tanto, o poder decisório permaneceu centralizado no poder Executivo, sendo os centros de poder real monitorados, a atividade dos partidos políticos restrita ao período eleitoral e o poder Legislativo dotado de caráter “pouco mais que ornamental”. (CODATO, 2005, p. 91).

Vislumbra-se, pois que o processo de transição política, também denominado de distensão política ou política de abertura, levado a efeito durante o regime ditatorial-militar, iniciou-se por decisão dos militares ocupantes do poder, isto é, não derivou predominantemente da pressão da sociedade civil, embora esta tenha influído em seu ritmo. Aqueles definiram, então, a natureza e os objetivos do processo, com o escopo específico de resolver problemas internos à corporação, sem que tenha havido, portanto, “uma súbita conversão democrática de parte do oficialato”. (CODATO, 2005, p. 83).

Codato (CODATO, 2005, p. 94-95) realça que, mantidas as instituições democráticas (partidos, parlamentos e eleições), a análise da transformação do sistema perpassa a influência da dinâmica eleitoral, nas décadas de 1970 e 1980, e, por conseguinte, a importância da evolução eleitoral da oposição ao longo do período de transição, para o legislativo estadual e federal, com sua crescente importância no sistema político à época vigente. As observações de dados do

---

<sup>3</sup> Codato (2005, p. 91) explicita que: “O passo para se institucionalizar o autoritarismo (no sentido acima) não significa, porém, que o regime ditatorial era pouco ou nada institucionalizado, mas que o arranjo institucional em vigor não era funcional nem estável, daí as crises políticas freqüentes (1965, 1968, 1974, 1977, 1981 etc.); que, portanto, ele deveria ser reformado para suportar essas crises, sem que isso implicasse uma regressão “populista” (ao pré-1964) ou um avanço democrático”.

período<sup>4</sup>, denotam, segundo o autor, que a “fachada liberal para o regime ditatorial converteu-se num poderoso elemento de dinamização do programa da transição, em especial no início dos anos oitenta”.

Isto é, embora não haja relação causal entre votação e democratização, a realização de eleições relativamente livres, nas décadas de 1970 e 1980, diferenciou o processo de transição efetivo do projeto inicial dos militares, pois acelerou o ritmo de transformação do regime. (CODATO, 2005, p. 84). Ou seja, “o *projeto* original de liberalização do regime ditatorial não foi idêntico ao *processo* político que ele desencadeou”, pois, uma vez iniciado, alcançou lógica própria resultante da introdução no jogo político do empresariado nacional, dos trabalhadores e das camadas médias<sup>5</sup> (CODATO, 2005, p. 94).

Observa-se, portanto, a intenção dos militares, a partir do governo Geisel, de afastar da estrutura hierárquica tradicional os conflitos de cunho político e ideológico, a fim de restabelecer a disciplina interna. Tal objetivo foi perseguido por meio do distanciamento das Forças Armadas do governo do Estado, bem como da contenção dos setores de informação e repressão. Buscou-se, outrossim, a segurança do regime, por meio da restauração progressiva de alguns direitos civis mínimos. Segundo Codato (2005, p. 84), não houve, entretanto, o objetivo de “revogar o autoritarismo e instituir ‘a democracia’, mas tornar a ditadura militar menos conservadora politicamente”.

---

<sup>4</sup> Codato (2005, p. 95) apresenta quatro aspectos principais: “(i) a votação do partido da situação é, ao longo do tempo, inversamente proporcional à do partido da oposição; (ii) ainda que o ritmo do crescimento do voto oposicionista seja diferente nas três casas legislativas (maior no Senado federal, menor nas Assembléias Legislativas estaduais), ele é praticamente constante; (iii) ao fim da primeira série temporal (1982), a oposição controla em torno de 50% do eleitorado, enquanto o partido da situação, 36%; (iv) o único momento em que a série se modifica (1970) corresponde ao crescimento dos votos nulos e em branco, a forma possível, naquela conjuntura, de protesto contra o regime”.

<sup>5</sup> Codato (2005, p. 94) apresenta três rearranjos: “(i) à nova geografia que se estabeleceu entre políticos e militares, em que as eleições são o melhor indicador para se apurar o grau crescente de importância dos ‘civis’ na cena política; (ii) à redefinição das relações de força entre as classes sociais (CRUZ & MARTINS, 1983), em que a passagem da posição hegemônica de uma fração de classe (capital industrial multinacional e nacional associado) a outra (capital bancário) é ilustrativa das novas contradições entre ‘governo’ e ‘empresariado’; (iii) à redefinição das relações de forças entre as classes e o estabelecimento militar, atestada pelos protestos crescentes de trabalhadores e profissionais de classe média (advogados por meio da OAB, jornalistas por meio da ABI etc.). Ainda que indiretamente, as greves e a ascensão dos movimentos sociais traduzem o ritmo do ‘renascimento da sociedade civil’”.

#### 4 REFLEXOS DA TRANSIÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-1988

Após a verificação e identificação da conjuntura, circunstâncias e características da transição política brasileira, traz-se a lume as análises feitas sobre as consequências dela advindas para a democracia vivenciada na década de 1990 no país.

Nos anos seguintes a 1988 até o início dos anos 2000, a literatura relativa à democratização brasileira divide-se em duas vertentes explicativas, calcadas em diferentes visões sobre a realidade histórica do Brasil. Para alguns, a ênfase está no caráter conservador da nova democracia, vez que a transição estaria marcada por aspectos autoritários remanescentes do período anterior, que cercearam e limitaram o alcance da democratização. Em tal grupo estão incluídos aqueles que entendem que a transição foi negociada e garantiu a permanência dos antigos vícios na política brasileira, como o clientelismo, a fragilidade e o comprometimento das instituições democráticas com o poder privado. De outro lado, estariam aqueles que compreendem que o problema da transição foi exatamente não estabelecer um acordo público entre os grupos que dela participaram, derivando os problemas posteriormente enfrentados do “próprio processo de instauração da nova democracia e das escolhas políticas de seus atores”. A ênfase está, portanto, na formação das regras do “jogo democrático”, momento crucial à consolidação. A vertente estaria voltada, então, à consolidação por meio da solução dos problemas de política substantiva. (OLIVEIRA, 2000, p. 13-15)<sup>6</sup>.

Feita a observação, que permite ao leitor perceber eventuais divergências na identificação da origem dos problemas da democracia brasileira pós-1988, passa-se à apresentação das diferentes visões dos autores que trataram sobre o tema. Deve-se destacar, como dito anteriormente, que a compreensão dos autores diverge quanto ao marco final da transição, isto é, o momento em que se pode considerar o início do período de consolidação da democracia.

Linz e Stepan (1999, p. 205-224) acreditam que a transição brasileira tornou-se completa em 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello, primeiro

---

<sup>6</sup> Oliveira (2000, p.15) elenca as soluções pensadas: “a busca por maior equilíbrio sócio-econômico, visto que hoje a desigualdade atinge um dos piores índices do planeta; o desenvolvimento de um legítimo Estado de Direito, que seja capaz de garantir, com imparcialidade, o respeito aos direitos de cidadania; a construção de uma eficiente burocracia estatal, dirigida para a promoção do desenvolvimento econômico e para o atendimento às demandas da sociedade”.

presidente eleito após 1988, mas que a democracia ainda não estaria consolidada à época. Afirmam que, para além da ambivalência que cercava a opinião pública, confrontada por escândalos e o *impeachment*, havia, ainda, grande parcela da população convencida de que os governos militares seriam mais eficazes que os civis ou, ainda, uma alternativa futura desejada. Tal postura resultaria das profundas desigualdades econômicas no país e dos problemas de presença normativa e institucional do Estado, maculada pela crença de parcialidade nas decisões e por crises fiscais (LINZ; STEPAN, 1999, p. 209-210).

A ocorrência do *impeachment* é interpretada por Sallum (2003, p. 43), entretanto, como um sinal de avanço expressivo na sociedade de uma concepção de imposição de limites políticos e morais ao governo e ao Estado, a despeito dos desmandos enfrentados durante o período autoritário. Afirmam, ainda, que o processo não seria possível se “a capacidade de ação autônoma dos vários agrupamentos sociais e dos vários centros de poder do Estado não tivesse crescido tanto”, o que denota o gradual fortalecimento da democracia. Para o autor, (SALLUM, 2003, p. 35-36) a transição política brasileira, iniciada com a crise de Estado em 1984, encerrou-se com a estabilidade econômica proporcionada pelo padrão moderadamente liberal imposto pelo primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, identificado por completo com a democracia representativa.

Fixada a controvérsia quanto à conclusão da transição política brasileira, passa-se aos fatores de poder e participação que moldaram a democracia vivenciada no período de consolidação.

Ao tratar do conseqüente à transição, Lins e Stepan apontam que a dificuldade de consolidação derivou das condições da economia política da legitimidade, marcada por grande desigualdade na distribuição de renda, níveis educacionais e de bem-estar baixos, e a incapacidade da sociedade política formar uma coalizão sustentável para o fomento de novas políticas. Afirmam que o regime autoritário era “hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder”. (LINZ; STEPAN, 1999, p. 203-205). Houve no Brasil, então, uma transição controlada por condições restritivas que afetaram o desempenho do primeiro governo civil desde 1964, que nasceu em 1985 com eleições indiretas, pois havia o compartilhamento de soberania com os militares (LINZ; STEPAN, 1999, p. 205). Referida interferência teria influído na Constituição Federal de 1988,

categorizada como criada em “circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder *de facto* das instituições e forças não-democráticas” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 206).

Kinzo (2001, p. 7-8), por sua vez, aponta que, com a morte de Tancredo Neves e assunção da Presidência da República por José Sarney, a instabilidade na administração pública decorrente do seu *déficit* de legitimidade<sup>7</sup>, culminou na confluência de pressões advindas tanto das forças heterogêneas que compunham o governo, quanto dos partidos de oposição e outros setores organizados da sociedade civil, com o escopo de exigir a pronta democratização.

Em âmbito socioeconômico, Kinzo (2001, p. 3) assevera que se avançou muito pouco no período, pois havia certo pessimismo geral quanto à democracia, derivado da ineficácia dos governos no trato dos problemas econômicos e sociais, das denúncias contra práticas de corrupção e da insegurança socioeconômica da população. A autora (KINZO, 2001, p 7-8) dá destaque às recorrentes crises, simbolizadas pela troca de moeda por quatro vezes no período entre 1986 e 1994, culminando com a adoção do Plano Real, que resultaram em permanente problema de governabilidade.

O agravamento da pobreza e das desigualdades regionais, acompanhado por um rápido processo de urbanização e industrialização, proporcionado pelo modelo econômico adotado pelos governos militares, gerou um célere processo de urbanização e industrialização, sendo este responsável pela inserção de um grande contingente de eleitores na arena política, pela emergência de movimentos sociais e formação de partidos de massa. Em âmbito rural, a intensificação das desigualdades, para a autora, possibilitou o fortalecimento do movimento em prol da reforma agrária, o que denota a revitalização da sociedade civil e o aumento do grau de inclusão na democracia brasileira. (KINZO, 2004, p. 25-26).

Tais processos tornaram o eleitorado menos sujeito a dominações políticas e em condições de exercer livremente o voto, dando destaque ao papel desempenhado pela Justiça Eleitoral, enquanto garantidora de um processo eleitoral mais transparente. Isto é, mesmo diante dos graves problemas econômicos e políticos enfrentados, a exemplo da já citada inflação e processo de impedimento do presidente Collor, não houve tentativas de resolução fora dos limites instituídos pela ordem constitucional, fator revelador da maior aceitação e consolidação das regras

---

<sup>7</sup> Para além de não haver o respaldo das urnas, sua trajetória política estava marcada pelo apoio anterior dado aos militares.

democráticas. A conclusão é reforçada pela verificação de maior tolerância à oposição, sobretudo com a incorporação dos partidos de esquerda no sistema político.

Quanto aos reflexos nos planos legislativo e jurídico, Kinzo (2001, p. 8) destaca que a Constituição Federal de 1988 sintetiza “a complexidade que cercou o processo de democratização brasileiro”, pois a configuração dos arranjos que apresenta abarcou as reivindicações dos diferentes grupos, a fim de acomodar as aspirações tanto dos atores do antigo regime quanto do novo. Ou seja, havia sobre a Assembleia Constituinte a expectativa de que a refundação se apoiasse em um acordo negociado, com o intuito de assegurar o espaço dos antigos atores no novo cenário político, contexto que resultou na maior vulnerabilidade a críticas e, portanto, em maior atendimento das pressões das distintas forças políticas, o que deu à Constituição Federal de 1988 uma estrutura “muito mais democrática do que se esperaria das circunstâncias de um processo de transição tão gradual e controlado como foi o brasileiro”, resultando na experiência “mais democrática na história constitucional brasileira”.

A despeito do alto grau de democratização inserido na nova ordem constitucional, sua generalidade consuntiva também dos interesses do antigo regime resultou em persistência de velhos problemas, tais como o problema agrário e a possibilidade dos militares intervirem na hipótese de grave crise política, a pedido de qualquer dos três poderes. (KINZO, 2001, p. 8).

Todavia, Kinzo (2001, p. 9) argumenta que mesmo diante das dificuldades enfrentadas pela democracia nacional, a exemplo dos frequentes escândalos de corrupção, esta goza de vitalidade “no que ela contém de controle popular sobre o exercício da representação política”.

Moises (1989, p. 80), por sua vez, ao observar os primeiros passos da consolidação democrática, argumenta que, embora houvesse grande apoio à ideia de transição, a população estava tomada por um enorme desalento, disseminado em diferentes setores da sociedade, sobretudo em decorrência das soluções falhas à crise econômico-financeira que se enfrentava à época. Entretanto, as mudanças que se operaram na sociedade brasileira ao longo dos anos regidos pelo autoritarismo militar, como a sua maior urbanização, diversificação social e aumento da complexidade da expressão de reivindicações sociais, econômicas e políticas,



compunham fatores de barreira à simples repetição das estruturas institucionais anteriores. (MOISES, 1989, p. 49).

Moises (1989, p. 63-64) comenta que o caráter de transição por continuidade, presente no Brasil, trouxe consigo um dos maiores dilemas ao processo de consolidação, pois a grande influência dos militares sobre a institucionalização da democracia permitiu a ampla presença do antigo quadro de políticos na configuração política do país, marcada pela manutenção de regras e procedimentos que, a seu ver, poderiam culminar em deterioração da democracia.

Afirma, entretanto, que embora o processo de formação da Constituição Federal tenha sido conturbado e contestado por diferentes setores políticos, o texto cuidou de normativas específicas “nos campos dos direitos individuais e coletivos, no terreno da definição do papel do trabalho, na extensão do conceito de cidadania ou no âmbito das relações entre o Legislativo e o Executivo”. (MOISES, 1989, p. 65).

Para o autor, a adequada estratégia de construção institucional da democracia deveria perpassar duas questões fundamentais, quais sejam, “que a cultura política tradicional brasileira implica um componente fortemente antipolítico: a população não participa (a não ser em raras ocasiões, como o momento eleitoral)”, para além de não se sentir representada e acreditar que a política é uma atividade própria das elites, e “a própria tradição política-institucional reconhece a distância histórica que quase sempre existiu de fato, entre o funcionamento das instituições políticas e as experiências e expectativas populares” (MOISES, 1989, p. 33-34).

Para Sallum (2003, p. 39) a transição foi marcada por pressões da base para o topo da sociedade que proporcionaram o fortalecimento e a autonomia dos centros de poder, antes submetidos ao inchaço do Poder Executivo, representados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário, os governos estaduais e os partidos políticos. Tal configuração foi traduzida na Constituição Federal de 1988, cujo texto ampliou o poder de atuação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos governamentais de decisão.

Observa que as demandas de ampliação dos espaços da política e do universo dos seus participantes durante o governo Sarney resultou em abertura dos limites institucionais que regiam a participação e organização das classes populares e, por conseguinte, em expansão dos direitos básicos dos cidadãos. As políticas estatais foram moldadas a partir de uma pluralidade de interesses, informados por ideários ora conservadores ora reformistas, advindos de diversas bases

socioeconômicas, havendo, contudo, a manutenção dos direitos de posse da terra por influência dos empresários agrícolas e dos proprietários de terra sobre o Congresso Nacional (SALLUM, 2003, p. 38-40).

Quanto ao período posterior ao governo Collor, indica que a hegemonia liberal estabelecida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, ladeada pela política de contenção econômica, restringiu a ação de organizações das massas populares e a mobilização dos sindicatos, ideologicamente alinhados a ideias estatistas ou social-democratas. Ainda, o reforço de um estilo tecnocrático de exercício de poder aumentou, segundo o autor, as dificuldades de participação popular que não nos períodos eleitorais. (SALLUM, 2003, p. 48)

Para Codato (2005, p. 99), a continuidade do mesmo grupo do poder após 1985 se explica pela “natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos (...) ainda que às custas de seu transformismo político”. Houve para o autor, “uma reacomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para o fundo do palco, sem contudo perder suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo” (CODATO, 2005, p. 99). É possível afirmar que não houve, portanto, “uma ruptura com o autoritarismo, mas uma transformação – lenta, segura e gradual – da forma de governo” (CODATO, 2005, p. 100). Os militares preservaram, então, posições estratégicas no Estado, bem como sua capacidade de veto de “iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais”. (CODATO, 2005, p. 92).

Codato (2005, p.101) afirma que a permanência dos núcleos de poder específicos no Estado são produto da “herança institucional da ditadura militar para os governos da década de noventa”. Em visão pessimista, afirma que a permanência das instituições com grande independência e baixo grau de controle político ou social favorece a ausência de responsabilidade dos governantes (*accountability*). Tais circunstâncias, segundo o autor, serviram de precondição às reformas neoliberais levadas a efeito na década de 90, cujos efeitos não coadunaram com as “exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e aparelhos de poder”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática. O déficit de cidadania é somente a face mais visível desse processo” (CODATO, 2005, p. 101).

Sobre a influência dos grupos de poder sobre o processo de transição, Costa (2005, p. 110-111), ao tratar sobre a importância do comportamento do empresariado, isto é, de sua ação política organizada em face do arranjo político-institucional democrático, no período compreendido entre 1984 e 1994, analisa a dinâmica de sua presença ou ausência no processo de institucionalização da política, “entendida como o processo de constituição e de funcionamento, as particularidades e as prerrogativas das instituições que caracterizam o regime político”.

Tomando por base os padrões de conduta da Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP), o autor observou que, durante o período autoritário, detinha o empresariado canais próprios de defesa de seus interesses, sem que sua ação fosse voltada à alteração do regime político, o que se espalhou ao período democrático, vez que o arranjo institucional democrático tampouco compunha meio para o seu processo decisório (COSTA, 2005, p. 112). Enfatiza o autor que, mesmo em momentos relevantes para a redefinição do funcionamento do Estado, a exemplo da Revisão Constitucional de 1993 e a Reforma Constitucional de 1995, “as ações adotadas pelas entidades tenderam a se restringir a aspectos relativos à ordem econômica” (COSTA, 2005, p. 113). A discussão realizada no seio do empresariado, então, segundo o autor, quanto às questões político-institucionais era muito latente, pois se considerava “uma extrapolação do ‘campo empresarial’ de ação” (COSTA, 2005, p.114).

Havia, portanto, da parte das entidades representativas do empresariado poucas ações ou discussões que refletissem grande preocupação com o regime político, em termos institucionais, vez que sua atenção estava voltada especialmente à política econômica e fiscal, esta “considerada algo alheio à institucionalização do processo decisório” (COSTA, 2005, p. 114-115).

Vislumbra-se, pois, que mesmo diante da herança institucional, os autores observam que não se pode relegar a importância da formatação dada pela Constituição Federal de 1988 ao sistema político.

Os problemas decorrentes da transição brasileira não podem representar obstáculos intransponíveis ao aprimoramento da democracia, de modo que a presença de representantes da ala que apoiou o regime autoritário não compõe fator determinante ao futuro do regime político. As atitudes dos grupos sociais inseridos no jogo político figuram como fatores muito mais decisivos e predominantes no

processo de consolidação brasileiro, enquanto apoio declarado à democracia por parte da opinião pública, das organizações e dos partidos políticos. (OLIVEIRA, 2000, p. 23-24).

Do conjunto das análises realizadas pelos autores, embora haja pontos de controvérsia, é possível extrair que a sociedade civil saiu do período autoritário em condições de atingir maior fortalecimento, adquirido gradativamente ao longo da década de 1990, proporcionado, sobretudo, pela existência e respeito aos limites impostos ao jogo político pela ordem democrática instituída pela Constituição Federal de 1988 e pelo aumento do controle sobre o processo decisório. O espectro político abriu-se e tolerou a oposição, atingindo as condições para a existência de uma democracia, considerada em termos procedimentais, cuja maior representação foi o alcance posterior da Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores.

Em linhas gerais, apontam os autores, entretanto, que as regras democráticas não bastam ao atingimento de um sistema representativo, em sentido material, havendo a inafastável necessidade de se ampliar as condições de cidadania, a fim de que o sistema político proporcione a responsividade e a prestação de contas dos representantes aos eleitores. A *accountability* desejada, por sua vez, depende do afastamento de traços de arcaísmos políticos, que contrastam com a emergência de estruturas econômicas e sociais modernizadas e mais complexas (MOISES, 1989, p. 49), para além do necessário enfrentamento da distância histórica entre as instituições políticas e os processos sociais, isto é, “entre os mecanismos e os *loci* de tomadas de decisões públicas e as experiências e as expectativas populares” (MOISES, 1989, p. 50).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que a transição democrática brasileira é vista por diferentes perspectivas. Para uma parcela dos autores, a motivação para a retirada dos militares está atrelada a fatores de cunho eminentemente econômico, isto é, a crise econômico-financeira insustentável após os anos de desenvolvimento a qualquer custo teria rebaixado a legitimidade dos governantes autoritários, sobretudo junto às elites econômicas, que passaram do apoio ao rechaço com a ameaça de prejuízos à estabilidade de seus negócios. Para outros, entretanto, a transição não se explica apenas e principalmente por fatores econômicos, ainda que importantes à dinâmica da transição, mas sim por ameaças à estrutura interna da hierarquia e disciplina militar, as quais estavam gradativamente sendo minadas pelas inversões de poder, mormente nos quadros responsáveis pela inteligência e repressão do período. Determinadas práticas de subversão dos militares não integrantes dos altos escalões de comando, quando já se apregoava a diminuição da violência de Estado, levou o governo militar a calcular sua saída, a fim de evitar o completo desvirtuamento dos valores militares essenciais à manutenção das instituições castrenses.

Verificou-se, outrossim, diferentes focos quanto às qualidades da democracia emergente da transição, pois para uma parcela dos autores a ênfase está no caráter conservador da nova democracia, vez que a transição estaria marcada por aspectos autoritários remanescentes do período anterior, que cercearam e limitaram o alcance da democratização, ao passo que outra parcela enfatiza a formação das regras do “jogo democrático” como momento crucial à consolidação, isto é, a consolidação da democracia estaria atrelada à solução dos problemas de política substantiva, tais como a busca por maior equilíbrio socioeconômico e o respeito aos direitos de cidadania.

O estudo demonstrou, por fim, a concordância dos autores quanto ao potencial dos instrumentos favoráveis à consolidação democrática inseridos na Constituição Federal de 1988, embora seu processo de formação tenha sido conturbado e contestado por diferentes setores políticos, pois o texto trouxe normativas determinantes ao exercício da cidadania e ao equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo.

## REFERÊNCIAS

- CODATO, A.N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia Política**, n. 25, Curitiba, p. 83-106, nov. 2005.
- COSTA, P.R.N. Empresariado, regime político e democracia: Brasil, anos de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, São Paulo, p. 109-126, fev. 2005.
- DOBRY, M. Las vías inciertas de la transitología. **Temas**, n. 50-51, [S.l.], p. 16-24, abr./set. 2007.
- FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, São Paulo, p. 29-60, 2004.
- GEDDES, B. O que sabemos sobre democratização depois de vinte anos? **Opinião Pública**, v. 7, n.2, Campinas, p. 221-252, 2001.
- KINZO, M.D.G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, São Paulo, p. 3-12, 2001.
- \_\_\_\_\_. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, São Paulo, p. 23-40, fev. 2004.
- LINZ, J.J.; STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do sul. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MARTINS, L. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P.C.; WHITEHEAD, L. **Transições do regime autoritário**: América Latina. São Paulo: Vértice, 1988. p.108-139.
- MONCLAIRE, S. Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, Curitiba, p. 61-74, 2001.
- MOISES, J. A. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. **Lua Nova**, n.16, São Paulo, p. 47-86, 1989.
- O’DONNELL, G. Introdução aos casos latino-americanos. In: O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P.C.; WHITEHEAD, L. **Transições do regime autoritário**: América Latina. São Paulo: Vértice, 1988. p.17-36.
- O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.
- OLIVEIRA, L.H.H. Rumos da democratização brasileira: a consolidação de um modelo majoritário de democracia? **Revista de Sociologia Política**, n. 15, Curitiba, p. 11-29, nov. 2000.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

SANTOS, E.R. Ideologia e dominação no Brasil (1974-1989): um estudo sobre a Escola Superior de Guerra. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 1, Brasília, p. 153-185, jan./abr. 2007.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, São Paulo, p. 35-55, jun. 2003.

TOLEDO, C.N. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, São Paulo, p. 13-28, 2004.

VITULLO, G. E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, Curitiba, p. 53-60, 2001.